



“Ao Conselho Nacional de Justiça e à Corregedoria cabe tão só prover a boa realização da justiça e a efetividade dos serviços judiciários, pouco importando se o mérito das pretensões individuais foi atendido conforme os interesses, pois esse já é campo de atuação da jurisdição.”

STOCKXPRT

A CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA, O CNJ E A CONSTITUIÇÃO

■ POR **GILSON DIPP**

O tema objeto do presente texto é relacionado com a Corregedoria Nacional de Justiça enquanto órgão de atuação fiscalizadora e correicional no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. É certo, porém, que não se haverá de conhecer a Corregedoria na sua correta amplitude sem a exata compreensão da organização e função do próprio Conselho Nacional, até porque, no fundo, Conselho e Corregedoria de algum modo se avizinham, pois que o rol de competências de um são na maioria objetivos específicos do outro. Nada mais natural então que discorrer sobre o CNJ para melhor compreender a Corregedoria, fazendo aqui e ali as remissões que facilitem a respectiva dimensão e relação.

A provisão constitucional da EC nº 45/04 e sua interpretação sistemática a respeito dessa instituição integrante do Poder Judiciário – em particular no que respeita à Corregedoria Nacional de Justiça – busca compreender as disposições que lhe dão competência e legitimidade, e, a partir disso, oferecer indicações para visualização do seu desempenho futuro à base dos primeiros dados revelados pelo funcionamento atual.

Pela mencionada disposição constitucional, o Conselho Nacional de Justiça foi formalmente incluído como órgão do Poder Judiciário (art. 92, I-A), com sede na capital federal (art. 92, § 1º), e jurisdição administrativa em todo o território nacional.

Assim, com relação aos Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais intermediários Federais e Militares, bem como os ▸

Tribunais de Justiça Estaduais e o do Distrito Federal e Territórios, e todos os seus Juízes ou Juizados, pela toponímia e posição sistemática na Constituição, tem o CNJ e a Corregedoria Nacional, sobre todos eles, ascendência administrativa natural e lógica.

O CNJ é presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, que só votará em caso de empate e não recebe distribuição naquele Tribunal, embora as estruturas administrativas respectivas, sobretudo no que pertine à Corregedoria Nacional, não guardem paralelo com as finalidades da Corte Suprema.

Os membros do Conselho e, principalmente, o Corregedor Nacional de Justiça, que é Ministro do STJ, são nomeados pelo Presidente da República após sabatina no Senado Federal.

O processo de nomeação mostra-se assim complexo, na medida em que há de haver a conjugação da vontade dos três Poderes, já que os Tribunais, o Legislativo ou a OAB escolhem/indicam o seu representante, o Senado Federal aprova a indicação e o Presidente, anuindo (o que parece óbvio, pois, em tese, é preciso se lhe reconhecer o poder de recusar), nomeia o escolhido.

A denominação de Conselho, aliás, desde logo revela algumas das características do CNJ. Cuida-se, pois, de um colegiado, isto é, de um organismo de composição plural pela contribuição de inúmeros outros órgãos internos do Poder Judiciário e de fora dele por indicação respectiva, ao contrário da Corregedoria Nacional, que é conduzida apenas pelo Ministro-Corregedor.

O CNJ opera por um Plenário cuja capacidade deliberativa não foi expressamente referida na sua designação, embora isso resulte claro de várias de suas competências e, na prática, porque detém poderes de decisão de variada intensidade ou extensão. A Corregedoria Nacional, por essa razão, em vários momentos encarna a face executiva do CNJ no campo disciplinar e fiscalizador.

O Conselho, de outra parte, é nacional e essa dimensão faz dele por excelência o instrumento final de controle administrativo e financeiro de todos os órgãos judiciais e extrajudiciais, privados ou oficializados em todo o País, ligados de alguma forma à prestação da jurisdição.

Para sua operação, a despeito dessa configuração e embora a Constituição tenha assegurado ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira, e estabelecido que os tribunais elaborariam suas propostas orçamentárias (art. 99, § 1º), nada dispôs com relação ao CNJ, resultando que a proposta orçamentária do Conselho Nacional de Justiça está necessariamente incluída na proposta do Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao regime jurídico processual, o Conselho Nacional de Justiça, como órgão de cúpula do Poder Judiciário e por derivação lógica a Corregedoria Nacional de Justiça e os atos por ela praticados, bem assim as diligências e recomendações ou determinações, só poderão ser demandados judicialmente perante o Supremo Tribunal Federal, conforme estabelecido no art. 102, I, r, da Constituição.

Quando o texto constitucional menciona ações está se referindo a todas as demandas comuns e ordinárias, cautelares e de conhecimento ou de execução que a lei admite a qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive, por óbvio, o mandado de segurança e o *habeas corpus*, a ação civil pública, a ação de improbidade e as de controle de constitucionalidade.

Característica relevante que não se encontra nos demais casos de ação contra outros tribunais é que a ação, pela dicção

da Constituição, é contra o Conselho Nacional de Justiça, o que parece atribuir-lhe uma legitimação processual extraordinária que não se confundiria com a legitimidade da União, apesar de a defesa do CNJ ter de ser feita pela Advocacia-Geral da União.

De outro lado, as ações que o CNJ venha a propor como autor só poderão ser ajuizadas pela União e, pelo regime usual, teriam de ser propostas perante o juízo ordinário competente e de acordo com as regras usuais de processo. Ocorre, porém, que as ações em que o CNJ ou a Corregedoria Nacional seja parte, como qualquer demanda judicializada, admite-se em tese dois resultados possíveis: a procedência ou a improcedência (ou não conhecimento, que é, para esse efeito, equivalente).

Ou seja, quando a ação movida pelo CNJ ou de interesse da Corregedoria Nacional é procedente, poderia ser afirmado que a competência pertenceria ao juízo ordinário de jurisdição, porque não diretamente abrangida pela exceção do art. 102, I, r, da Constituição. Mas, se essa ação for julgada improcedente, isto é, *contra* o CNJ/Corregedoria, o resultado pode ser idêntico ao de uma ação movida contra o CNJ e, neste caso, pela letra da Constituição, a competência teria de ser sempre atribuída ao STF.

Cabe, de resto, ao autor demonstrar que o objeto da ação contra o CNJ de fato se dirige contra o CNJ ou a Corregedoria – aí alcançando atos de seus servidores ou integrantes, ainda quando não constituam tecnicamente deliberação do CNJ ou estejam porventura sujeitos à revisão ou exame por qualquer órgão fracionário ou a recurso regimental.

Os §§ 4º e 5º do art. 103-B da Constituição, que disciplinam as competências, são os mais importantes no que concerne ao CNJ, porque estabelecem as do Conselho e as do Ministro-Corregedor. A peculiaridade é que a despeito de serem estipuladas em separado no texto constitucional, as atribuições do CNJ e as da Corregedoria, como parece intuitivo, guardam estreita relação e comunicação.

Veja-se. De acordo com o § 4º, compete ao *Conselho Nacional de Justiça*: a) o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário; b) o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes; c) as atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura; d) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura mediante atos regulamentares e recomendações; e) zelar pela observância do art. 37 da Constituição e apreciar a legalidade dos atos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário com poder de revisão e desconstituição; f) receber reclamações contra órgãos do Poder Judiciário e serventias sem prejuízo do poder correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares, determinar remoção, disponibilidade e aposentadoria e outras sanções; g) representar ao MP em caso de crime contra a administração ou abuso de autoridade; h) rever processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; i) elaborar semestralmente relatório estatístico de processos e sentença por Estado e por órgão judicial; e j) elaborar relatório anual sobre situação e providências do Poder Judiciário a integrar a mensagem do Presidente do STF ao Congresso, na abertura da sessão legislativa.

De outra parte, cabe ao *Ministro-Corregedor*, que será o Ministro do Superior Tribunal de Justiça: a) as atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura; b) receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado, relativas

a magistrados e serviços judiciários (que logicamente podem referir-se a ações previstas nos itens *a a f e h* acima); c) exercer as funções executivas do CNJ; d) exercer as funções de inspeção e de correção geral; e e) requisitar e designar magistrados e servidores, delegando-lhes atribuições.

Não há dúvida de que as atribuições do Conselho Nacional de Justiça e as do Corregedor Nacional de Justiça, tal como descritas nesses dois parágrafos do art. 103-B, constituem uma carta de poderes de enorme extensão, cujos limites são extremamente dilatados.

Com efeito, a determinação constitucional de *zelar* pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, tal qual a de *zelar* pela observância do art. 37 da Constituição e pela legalidade dos seus atos administrativos, assim como *receber e conhecer* reclamações contra seus órgãos e serviços, tudo dentro do controle geral da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e da atuação funcional dos juízes, traduz um encargo hercúleo que é preciso balizar com grande discernimento e cuidado.

Nessa linha de entendimento, as determinações do § 4º do art. 103-B da Constituição, que cabem ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça, devem ser compreendidas sempre observadas as peculiaridades e características de cada qual e sem prejuízo das diligências e investigações que porventura sejam reclamadas à Corregedoria Nacional.

Os números das ações do Conselho e da Corregedoria Nacional de fato mostram que as respectivas atribuições, conquanto objeto cada qual de atuação peculiar, complementam-se à medida que, no conteúdo das deliberações várias, os casos podem se sujeitar ao exame da Corregedoria e, na sequência, ao do Plenário do Conselho e vice-versa, até mesmo porque as competências, como visto, se sobrepõem em larga margem, variando por vezes apenas o rito, a metodologia ou o momento da apreciação (*v.g.* via recurso).

A esse propósito, a Corregedoria Nacional de Justiça realizou, entre gerais ou pontuais, 21 inspeções em Tribunais de segundo grau, estaduais e federais, com extensão concomitante a algumas unidades de primeiro grau da capital e do interior respectivo, escolhidas a partir de dados recolhidos no sistema de acompanhamento denominado Justiça Aberta, alimentado mensalmente.

De um universo de 15.263 processos, autuados entre 2007 e 2009 no CNJ, coube no mesmo período à Corregedoria Nacional mais de 10.000. São aos milhares os processos de apuração de demora ou excesso de prazo para a prática de atos de jurisdição pelos juízes de primeiro e segundo graus (mais de 5.000) e, igualmente em grande número (mais de 2.600), as reclamações disciplinares em face de juízes cuja conduta pode estar infrigente das normas de comportamento previstas em lei.

As providências daí decorrentes e adotadas pela Corregedoria Nacional, entretanto, têm sido por vezes impugnadas por tribunais e juízes como por particulares ou interessados privados por duas razões principais. A primeira é que a atuação da Corregedoria Nacional, como de resto a do Conselho, estaria a diminuir e usurpar, ou invadir espaço de atuação dos Tribunais estaduais ou federais inferiores. A objeção, porém, não é exata.

É que a competência administrativa do CNJ, como a do Corregedor, derivam do próprio texto constitucional, que lhes atribui o poder de receber reclamações e averiguar-lhes a procedência ou proceder às investigações necessárias para elucidar-lhes, sem qualquer limitação ou condição, donde resulta lógico que, sem embargo das competências locais, pode o CNJ e a Corregedoria impulsionar suas próprias investigações. Não cuida aí, como por vezes se acusa o CNJ, de violação do pacto federativo ou de prerrogativas constitucionais dos tribunais de se auto-organizarem ou deliberarem sobre sua competência interna e autotutela (art. 96, I, *a*). Por esta razão, parece aqui de absoluta conveniência e adequação compreender o conteúdo e abrangência das atribuições correspondentes com o cuidado de não inviabilizar outras competências constitucionais e, muito mais, de não incentivar uma duplicidade de incidência do controle, sob pena de paralisação ou esfacelamento dos sistemas de controle pela colisão irracional de diferentes mecanismos. No entanto, ainda que tais qualidades sejam de fato respeitáveis e garantidas na Constituição, ela própria faz exceção desses postulados enquanto atribui ao CNJ, no desiderato de controle administrativo e financeiro, bem assim no desempenho das responsabilidades dos magistrados, os poderes de fiscalização dos quais resulta naturalmente os de investigação e correção sancionatória. Depois da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, os tribunais superiores e inferiores e os magistrados em geral estão incondicionalmente sujeitos ao controle e fiscalização do CNJ e do Corregedor Nacional.

A segunda observação necessária em resposta a outra das ressalvas que se levantam contra as ações do CNJ e da Corregedoria, e convém que se sublinhe com insistência, está relacionada com os mecanismos de investigação e controle. As competências do Conselho Nacional de Justiça, e particularmente da Corregedoria Nacional, são de natureza administrativa, isto é, decorrentes do poder de administração e controle, de modo que as investigações, ações e medidas que sejam adotadas pelo respectivo administrador recebem o tratamento de direito administrativo e seguem a lógica constitucional que a inspirou.

Em outras palavras, o controle do Poder Judiciário, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, é derivado do interesse público, não do da parte ou do reclamante, mesmo que sejam por vezes os particulares com interesse pessoal que venham a apresentar reclamações ou requerimentos. Não se trata, portanto, de exercício da tutela de interesse particular ou privado nem se cuida de prover, restabelecer ou negar pretensões individuais de interessados.

Ao Conselho Nacional de Justiça e à Corregedoria cabe tão só prover a boa realização da justiça e a efetividade dos serviços judiciários, pouco importando se o mérito das pretensões individuais foi atendido conforme os interesses, pois esse já é campo de atuação da jurisdição. Ao CNJ toca verificar se os magistrados não cometem infrações, se atuam diligentemente e com presteza, e se os serviços são regulares.

Em suma, é nesse ambiente que o Conselho Nacional de Justiça e a Corregedoria Nacional de Justiça estão vocacionados para o controle da atividade do Poder Judiciário enquanto administração e serviço sem qualquer ingerência no âmbito jurisdicional. ■